

Aluehallinnon remontti - väistämätön välttämättömyys

HAJANAISUUS LUO VOIMATTOMUUTTA

Viimeaikoina niin lehtien palstoilla kuin tutkijoiden puheenvuoroissa on noussut voimakkaasti esiin aluehallinnon uudistaminen. Esimerkiksi hallinnon tutkija Petri Uusikylä kirjoitti Helsingin Sanomissa (28.9.2002) osuvasti "vähän jotakin jokaiselle" tarjoavasta aluekehittämisen ohjelmapolitiikasta.

Aluehallinnon muutostarpeen syyt ovat poikkeuksellisia. Kysymys ei ole samasta asiasta kuin esimerkiksi keskushallinnossa, jossa uudistumista kaivataan yli kaksikymmentä vuotta säilyneen ministeriörakenteen kehittämiseksi. Kuntatason kehittämisenkin poikkeaa logiikaltaan aluehallinnon haasteista, vaikka niillä on niin yhteisiä ongelmia kuin ratkaisujakin. Kuntahallinnon keskeisin liikkeelle paneva voima on talous, tosin usein kuntien keskinäistä yhteistyötä vahvistavalla aluetasolla. Aluehallinnon suurimpana ongelmana on 1990-luvun ja vuosituhannen alun kehittämisselityksen voimakkuus ja sen tuoma hajanaisuus. Pieni ihme ja taitavan toiminnan tulosta on se, että jähmeänä pidettyä koneistoa on saatu uudistettua siinä määrin kuin on tehty.

Aluehallinnon ja -politiikan kehittäminen on ollut kuin huojuvan korttitalon rakentamista. Rakenteellisia uudistuksia on tehty toinen toisensa perään. Tästä esimerkkinä ovat maakuntahallinnon uudistaminen, ympäristökeskusten ja TE-keskusten perustamiset ja lääninhallinnon remontti. Lisäksi on osin Euroopan unionin jäsenyyden myötä siirrytty ohjelmaperustaiseen toimintatapaan. On syntynyt aluekeskus- ja seutuohjelmia sekä lukuisia EU- ja osaamiskeskusohjelmia. Rakenteiden ja eri ohjelmien keskinäiset yhteydet ovat jääneet toistaiseksi ratkaisematta. Ohjelmien toteutuksessa onkin päällekkäisyyksiä. Onkin mahdotonta sanoa, mikä on pieniksi kokonaisuusiksi pilkottujen ohjelmien kokonaisvaikutus. Kun vielä kullakin ohjelmalla on omat sääntönsä ja vaatimuksensa, hukkuu aluetaso hallinnolliseen työhön valmistellessaan ohjelmasuunnitelmia ja sääntöjä opetellessaan.

Hajanaisuudessa ei synny luontevaa johtajuutta. Alueilla organisaatiot kilpailevat usein keskenään asemistaan ja reviiireistään. Erilaisista lähtökohdista tehtyjä ohjelmia on vaikea nivoa voimakkaaksi kokonaisuudeksi. Hankepäätösten tekemisessäkin yhteinen näkemys helposti hukkuu. Rahoitusta saavat viranomaisilta ne, jotka taitavat lobbauksen; eivät ne, joiden hankkeet palvelisivat ohjelmalinjausta.

KOKONAISVALTAISEEN KEHITTÄMISEEN

Hallintotiede opettaa, että hallinnollisessa toiminnassa tulee olla logiikka. Oleellisista on erillaisuuden huomioiminen. Toiminnaltaan ja luonteeltaan erilaiseen tekemiseen ja ympäristöön eivät sovi samankaltaiset periaatteet ja rakenteet.

Aluehallinnossa, kuten muussakin julkisessa hallinnossa, keskinäinen riippuvuus on kasvanut voimakkaasti. Hallintoon omaksutut kumppanuus- ja verkostoperiaatteet merkitsevät sitä, että yhden organisaation ja toiminnan muuttaminen vaikuttaa muihin. Aikaisemmin hallinnon kehittäminen pala palalta oli mahdollista. Uudenlaisen riippuvuuden merkitystä eivät kaikki ole tajunneet.

Aluehallinnon arvioinnissa olemme asiantuntijaryhmässä¹ päätyneet kokonaisvaltaiseen ratkaisuun. Nähdäksemme aluehallintoa tulee uudistaa erottamalla toisistaan kehittämis-, palvelu- ja viranomaistehtävät ja miettimällä, minkälaisia hallinnollisia järjestelyitä kukin tehtävätyyppi tarvitsee. Vain kokonaisvaltaisella kehittämisellä voidaan löytää lisäarvoa suomalaiselle yhteiskunnalle.

Olemme olleet hyvin tietoisia, ettei Suomessa ole tehty ainoatakaan julkisen hallinnon kokonaisvaltaista remonttia. Juuri tässä onkin ollut se sudenkuoppa, joka pakottaa kerta kerran jälkeen uudistamaan hallintoa.

VASTAVOIMIEN JA TASA-ARVON ALUEHALLINTO

Kehittämistoiminnan yhteenkokoaminen, samoin kuin tiiviiden kumppanuussuhteiden muodostuminen keskittävät valtaa. Tämä johtaa helposti saalistushallintoon, jossa vallan keskiössä olevat napsivat etuja itselleen. Keskitetty valta vaatii vastavoimia ja avoimen vallankäytön periaatetta.

Virkamiehen vastavoimat ja vallankäytön avoimuuden periaatteet löytyvät kansanvaltaisuudesta ja edustuksellisuudesta. Tästä syystä demokraattisia käytäntöjä tuleeikin aluehallinnossa vahvistaa.

Vastavoimien aikaansaamisessa on tehtävää. Suomalainen poliitikko on unohtanut, että edelleen on mahdollista tehdä alueita koskevaa politiikkaa Suomessa. Ongelmana onkin, ettei EU-Suomessa vielä tunneta politiikan tekemisen rajoja ja mahdollisuuksia. Siksi poliitikkokin usein pyrkii olemaan enemmän asiantuntija kuin arvojen edustaja pohtiessaan alueiden kilpailukykyä ja menestymistä.

Suomi epätasa-arvoistuu alueellisesti kovaa vauhtia. Kehitys etenee nopeasti ja huomaamatta, sillä esimerkiksi informaatioteknologian kehitys luo eri puolilla asuville toisistaan poikkeavia mahdollisuuksia. Maassamme näyttäisikin olevan kohta Asuntopula-Suomi ja autio Reservaatti-Suomi, jossa asuu muutama elämäntapaeläkeläinen. Hallinnon tutkijakaan ei voi ummistaa silmiään siinä vaiheessa, kun ongelmille voidaan vielä tehdä jotain.

Jari Stenvall

¹ Niemi-Iilahti, Anita; Stenvall Jari ja Sthålborg Krister (2002): Iskukykyinen Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia.